



GROUPE DE TRAVAIL N°4

précarité et aménagement, fabriquer la ville incluante

**synthèse des travaux du groupe n°4
en préparation des 7^{èmes} « entretiens de l'aménagement »
du 20 & 21 mars 2013 à Rennes**

***Animateurs des ateliers : Jean Badaroux, Jean Frébault, et Nicolas Terrassier
avec l'appui de Didier Vanoni de FORS-Recherche sociale***

Synthèses et comptes rendus des ateliers réalisés par Benjamin Badia, Julien Leplaideur et Didier Vanoni de FORS Recherche-sociale, d'après les travaux du groupe de travail n°4 du Club Ville-aménagement relatifs aux enjeux de la prise en compte des publics précaires et exclus dans les projets d'aménagement.

FORS RECHERCHE
SOCIALE

introduction

C'est à partir des débats qui se sont tenus en 2010, sur la « crise » et ses conséquences sociales dans le cadre des « entretiens de Bordeaux » du Club Ville-Aménagement, qu'est née l'idée d'approfondir la thématique de l'exclusion et de la précarité dans le cadre des opérations d'aménagement. Faire reconnaître la légitimité d'une telle démarche au sein de la profession n'est pas allée de soi : d'aucuns craignant de favoriser l'expression d'un « altruisme naïf » ou d'un « misérabilisme coupable » au regard d'un problème de société qui semblait, à certains, devoir échapper largement aux prérogatives des aménageurs.

L'ensemble des débats et la teneur des contributions apportées par les experts ou les professionnels de tout horizon qui ont participé aux groupes de travail réunis par Jean Frébault, Jean Badaroux et Nicolas Terrassier ont permis de dépasser ces premières réticences. En effet, les premières séances de travail du groupe n°4 qui ont porté sur l'appréhension des problèmes de précarité et d'exclusion, ont rapidement établi la légitimité d'une démarche consistant, somme toute, à s'interroger sur les mutations du contexte social dans lequel s'exerçait dorénavant l'aménagement.

Huit séances de travail ont été nécessaires pour à la fois éclaircir les termes dans lesquels se posait la question de la place à donner aux précaires dans la ville et pour examiner les réponses qui pouvaient être apportées à ce problème. Dans un premier temps, les auditions de Christophe Robert (Fondation Abbé-Pierre), de Alain Régnier (DIHAL), de Bernard Coloos (FFB) et Bruno Lachnitt (MRIE), d'acteurs du logement d'insertion et accompagnement social (UNAF0, Fédération des PACT, Habitat et Humanisme), d'organismes d'HLM (Résidences sociales de France, Grand Lyon Habitat, USH) ont permis de circonscrire l'ampleur des phénomènes et de faire la point sur les solutions institutionnelles et techniques destinées à répondre qualitativement et quantitativement aux besoins des populations. Dans un second temps, d'autres auditions et débats ont été organisés afin de porter un éclairage sur les contraintes techniques et économiques qui pèsent sur la production d'une offre diversifiée et abordable (Anne Berty de Nantes-Métropole & le cabinet Adéquation) ainsi que sur la prise en compte des besoins sociaux dans les conceptions urbaines et architecturales (avec les architectes-urbanistes Patrick Bouchain et Jean-Didier Laforgue). Tout au long de ces échanges plusieurs aménageurs ont été invités à témoigner sur la manière dont ils envisageaient leur implication sur le champ de la précarité : ce qui les a amenés à formuler des considérations sur les difficultés auxquelles ils se heurtent mais aussi sur leurs expériences réussies pour instaurer/préserver la dimension inclusive de certains projets urbains. A ce titre, la visite effectuée à Rennes a permis au groupe de prendre connaissance d'un certain nombre de réalisations témoignant de la volonté de produire des solutions logement adaptées à tous les publics et incluant les catégories les plus défavorisées ou exclues (gens du voyage sédentarisés, sans domicile fixe, jeunes ménages en début de parcours résidentiel, etc.) ; cette visite ayant été aussi l'occasion de faire le point sur les conditions politiques, techniques et financières à réunir pour mener à bien une telle démarche.

Au terme de ce tour d'horizon des problèmes que pose le développement des phénomènes de précarité et des réponses qui peuvent y être apportées, le groupe a pu mettre au jour les défis que doivent relever ceux dont le métier est de fabriquer la ville de demain. En ce qui concerne les aménageurs, cela peut se résumer, à deux questions :

- Comment les aménageurs peuvent donner une dimension inclusive aux projets dont ils ont la responsabilité, par sa conception même (ce qui revient à chercher quels sont les ingrédients nécessaires que les aménageurs doivent intégrer au projet afin de lui donner un fort contenu social et ainsi satisfaire au mot d'ordre d'une « ville pour tous ») ?
- Comment les aménageurs peuvent intégrer, dans le processus consistant à « faire de la ville sur la ville », des préoccupations permettant de satisfaire l'objectif « d'urbaniser ou de rénover sans exclure » (ce qui signifie de travailler, avec les outils et les savoir-faire spécifiques qui sont les leurs, à la bonne articulation entre le souci de répondre à des besoins et la mise en œuvre de programmations urbaines qui recouvrent les questions d'habitat et de logement mais aussi d'équipements, de services et de mobilité...

Pour présenter sous une forme synthétique, l'ensemble des analyses et des conclusions qui sont ressorties des séances de travail, un plan en trois parties a été privilégié : une première partie sera consacrée à l'analyse des enjeux que représentent la prise en compte de la montée des phénomènes de précarité ; la seconde s'intéressera à la manière dont ces phénomènes questionnent les acteurs du logement et de l'habitat et, enfin , une troisième partie sera consacrée au rôle que pourraient jouer les aménageurs en tant que maîtres d'œuvre et en tant que garants du concept de « Ville incluante ».

1ère partie : retour sur la notion de précarité et compréhension du phénomène dans un contexte de crise

Ruptures ou fractures sociales, montée des fragilités et des précarités, progression préoccupante de l'exclusion et du mal-logement, détresse et urgence sociales sont autant de termes qui semblent caractériser une certaine évolution de la société d'aujourd'hui. La pauvreté, même si on la dit « nouvelle » est un phénomène déjà connu que les acteurs publics comme associatifs ont appris à aborder et que nombre d'initiatives privées comme de nombreux dispositifs publics ont permis de contenir à défaut de pouvoir le faire reculer. Les effets de ce « précarité » sont régulièrement mis en exergue par les différents rapports officiels (ONPES, Haut Comité pour le logement des défavorisés) comme par ceux de la Fondation-Abbé-Pierre. Un consensus semble exister aujourd'hui sur le diagnostic de la montée durable des précarités mais aussi sur la fragilisation progressive des classes moyennes.

1. Les composantes de la notion de « précarité »

Couramment utilisée, tant dans le monde politique, administratif que sociologique, la notion de « précarité » reflète des réalités sociales multiples qu'il est important de décomposer afin de spécifier les besoins spécifiques que recouvre chacune d'entre elles. En effet, il apparaît utile de définir les contours de cette notion, dans la mesure où le terme de « précarité » est « *d'une polysémie extrême (...) aux significations proliférantes* »¹.

La notion de précarité renvoie en premier lieu à l'idée d'incertitude et d'instabilité qui touche non seulement des individus, mais touche aussi la société dans son ensemble. Ce phénomène global se décline sous des formes plus spécifiques telles que l'évolution de la divortialité qui remet en question le schéma « stable » de la famille, ou la « flexibilité » dans le travail (mobilité, variété des conditions d'emploi...) qui interroge le schéma « stable » de la carrière. En fonction des situations individuelles, cette remise en question des normes peut être vécue comme une perte de repères ou un effritement des protections mais aussi une ouverture du champ des possibles. Dès lors, lorsqu'on parle de précarité, il convient d'ajouter à cette idée d'incertitude, celle de fragilité : la notion de précarité sous-entend ainsi une réaction négative à cette incertitude, « *les signaux d'un possible basculement dans des situations plus difficiles* »². Chez certains ménages, cette exposition peut être qualifiée de « frontale », quand elle est chez d'autres « amortie » par le recours à des ressources propres (solidarité familiale, économie / patrimoine...).

2. Une notion qui recouvre des problématiques diverses

La notion de précarité apparaît une notion extensive qui tend à inclure un large spectre de la population. Au sein de ce spectre, trois « registres » de précarité, non exclusifs les uns des autres, ressortent plus particulièrement :

¹ Barbier Jean-Claude, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, 2005/2 Vo. 46, p. 351-371.

² Idem

- **Les ménages en situation de « marginalité »**, c'est-à-dire connaissant des conditions de vie qui s'écartent des « normes » jusqu'alors dominantes ou valorisées dans la société (familles monoparentales/recomposées, travail à temps partiel, handicap, immigrés, hébergés chez un tiers, en structures...) susceptibles de fragiliser leur place dans la société. A titre indicatif, on rappellera que : l'observatoire des inégalités comptabilise 3 millions d'emplois précaires en 2010 (contre 1,2 en 1982) soit 12% des 26M d'emplois en France (ce taux s'élève à 48,7% chez les jeunes de 15 à 24 ans) ; la Fondation Abbé Pierre avance un chiffre de plus de 3,5M de mal-logés ; la divortialité est aujourd'hui de 1 sur 2 et la part des familles monoparentales en France métropolitaine représente 8,5% des ménages (soit plus de 1,5M de foyers) ; en 2010, la France comptait 7,2M d'immigrés³, soit 11,1% de la population...
- **Les ménages en situation de « pauvreté » monétaire**, c'est-à-dire confrontés à une fragilité de leur budget, empêchant leur accès à des conditions de vie décentes et les exposant au moindre aléa de la vie. En 2009, selon le seuil retenu pour calculer cette pauvreté monétaire (50% ou 60% de la médiane du niveau de vie), le nombre de ménages concernés varie de 1,9M à 3,6M (soit quelque 8M de personnes) ;
- **Les ménages « exposés » et/ou « modestes »** qui voient leur situation se dégrader tendanciellement, sous l'effet de l'évolution de la conjoncture. La Fondation Abbé Pierre estime ainsi que quelques 10,6M de personnes sont touchées par la crise du logement (coût excessif dans leur budget, freins dans leur mobilité résidentielle...) sans nécessairement être victimes du mal-logement. Les classes moyennes « déclassées » ou les ménages au-dessus des seuils d'éviction des aides au logement par exemple peuvent également être intégrées à cette « catégorie ».

Ainsi, au regard de la variété des situations que recouvre la notion générique de « précarité », il apparaît important de distinguer le phénomène global d'une « précarisation » de la société (incertitudes face à l'avenir, instabilité du quotidien, effritement des normes...) et les publics « précaires », subissant ce phénomène selon des intensités et/ou des formes diverses – quoique souvent cumulées. Les précarités, au pluriel, doivent donc être comprises comme l'expression sociale du phénomène sociétal de la précarité.

3. La spatialisation des précarités

Ce rapide tour d'horizon de ce que revêt la notion de précarité ne permet pas d'appréhender toute la complexité de ce phénomène. Ainsi, avant d'analyser plus avant les mécanismes à l'œuvre, il convient de noter que ce phénomène aux composantes multiples se manifeste de manière là encore différenciée selon les sites et les territoires. Ainsi, les difficultés rencontrées dans des régions désindustrialisées telles que le Nord ou l'Est de la France ne correspondent pas nécessairement aux problématiques identifiées dans l'agglomération parisienne ou en PACA. D'une commune à l'autre, voire d'un territoire à l'autre, les différences sont elles aussi notoires : les centres anciens dégradés peuvent être des secteurs d'accueil privilégiés des ménages précaires et pauvres, tout comme certains quartiers d'habitat social, alors que les zones périurbaines se sont développées à travers

³ Selon la définition des Nations Unies: "personne née dans un autre pays que celui où elle réside". Au sens INSEE ("personne née étrangère à l'étranger"), on comptabilisait en 2008 5,3M d'immigrés et 6,5 descendants directs.

l'accèsion à la propriété des ménages modestes, pour une large part « exposés » à l'évolution de la conjoncture économique.

Le fait que la précarité ait une dimension spatiale, dans son émergence comme dans son expression renvoie plus généralement à la question de la place ménages précaires dans la ville. A ce titre, l'accès au logement apparaît particulièrement clivant. Que ce soit au titre de la location ou de l'accèsion à la propriété, les opportunités à accéder à un logement sont inégalement réparties, tant économiquement que socialement ou administrativement. Mais la question du logement comme moteur de la spatialisation des précarités, largement évoqué lors des premières séances du groupe de travail, ne doit pas occulter d'autres enjeux liés à la place des précaires dans la ville. On notera ainsi les enjeux liés :

- A leur visibilité, notamment dans l'espace public. Cette visibilité dans l'espace public peut être entendue au sens propre (cf. mobilier urbain et autres stratagèmes pour empêcher la présence de SDF) comme au sens plus figuré, qui a pu entraîner les mouvements des « sans » (sans-emploi, sans-papier...) à la fin des années 1990 ou « la France des invisibles » aujourd'hui ;
- au « revenu urbain » que tirent ces ménages précaires de leur existence dans la ville : à quelles ressources ont-ils accès aujourd'hui en terme de services, d'équipements, de lien social... ;
- au « rôle », par-delà la « place », qui leur est dévolu dans la « cité », c'est-à-dire non pas seulement en tant que bénéficiaire / consommateur de l'urbain, mais aussi en tant qu'acteurs. Dans quelle mesure la ville peut-elle être qualifiée d' « incluante », c'est-à-dire à la fois attentive à la place de ces ménages, mais aussi facilitatrice de leur participation à la société.

2^{ème} partie : La nécessaire prise en compte des enjeux de la précarité dans le développement urbain

La ville tant dans ses modalités de développement que dans celles de sa gestion, est particulièrement questionnée par les évolutions récentes de notre société. Il semblerait qu'elle ne parvienne à se développer qu'en générant de l'exclusion (logements trop chers, habitat inadapté, mobilités trop coûteuses, etc.). A ce titre, un divorce semble s'annoncer entre les dynamiques sociales et ce que produit (ceux qui produisent) la ville. L'essentiel de la croissance urbaine se fait en effet, à l'extérieur des agglomérations (au sens du découpage administratif et des intercommunalités) ; de plus en plus de ménages sont assignés à résidence dans des quartiers d'habitat social ou dans des formes dégradées de logement (habitat vétuste ou de fortune, cohabitation forcée ou suroccupation...) ; les jeunes actifs ne parviennent pas à amorcer une carrière résidentielle avant la trentaine... Les familles ne parviennent pas à demeurer dans les centres-villes... Entre renforcement des effets de ghetto des quartiers populaires et développement périurbain, une troisième voie est-elle possible ?

1. De la précarité à « l'exclusion du logement et de la ville »⁴

Si l'exclusion est associée dans l'opinion à la privation totale de tout logement, la précarité vis-à-vis du logement recouvrirait plutôt ce qui amènerait à être privé d'un logement. Cette différenciation, largement répandue, peut conduire à considérer l'exclusion du logement comme un état et la précarité comme l'origine d'un processus ou un processus en soi. Ainsi, comme l'attestent les situations de personnes correctement logées qui se sont retrouvées « à la rue » après maints avatars, mais aussi les cas de personnes qui ont vécu alternativement dans différentes formules de logement plus ou moins confortables et durables, les difficultés à obtenir ou à se maintenir dans un logement résultent bien d'un processus. Ce processus est le résultat de sélections qui se sont exercées sur le marché immobilier mais aussi, parfois, dans les dispositifs d'attribution de logements sociaux. Le recours à la notion de précarité vis-à-vis du logement permet de mettre en évidence le caractère multidimensionnel de la question.

Pour éviter les simplifications et pour prendre en compte les facteurs contribuant aux différentes formes d'exclusion du logement, un rapprochement peut être fait avec le terme généralement admis aujourd'hui (à la suite des travaux de la Fondation Abbé-Pierre), de « mal-logement ». Au travers de ce terme, sont désignées ainsi, toutes les situations de logement ne correspondant pas aux besoins (vitaux) des ménages et ne satisfaisant pas à des critères acceptables de confort et de décence, lesquels critères pouvant être empreints d'une part de subjectivité.

Parcours autant que processus, le mal-logement peut donc prendre différents aspects et concerner diverses conditions d'habitat qui sont le résultat de ruptures successives, de mises à l'écart mais aussi de solutions trouvées par défaut ou de demi-réponses apportées à des problématiques sociales souvent complexes. Cette définition vient corroborer l'idée que les mal-logés ne sont pas réductibles à un ou plusieurs types de public et qu'en tout état de

⁴ Cf. Didier Vanoni & Christophe Robert « Logement et cohésion sociale », Editions La Découverte, 2007

cause, les populations touchées sont aussi diverses et hétérogènes que peuvent l'être les raisons d'être fragilisés socialement et logés de façon insatisfaisante (ressources insuffisantes, accident, perte d'emploi, rupture conjugale, dégradation subite ou progressive du bien immobilier, discrimination, mauvais état de santé ou vieillissement, instabilité ou grande mobilité professionnelle, mode de vie spécifique, forte sélectivité du marché immobilier, insuffisance d'une offre sociale, carence des mécanismes d'attribution, etc.)

Le mal-logement recouvre donc une gamme très large de situations qui relèvent d'une gradation plus ou moins importante de difficultés sachant que la frontière peut être tenue entre ces différentes situations (un même individu peut alterner différents « statuts » vis-à-vis du logement selon des périodes plus ou moins longues). De même, il faut considérer que les mauvaises conditions de logement peuvent recouvrir des situations très diverses telles que des occupations de logements dépourvus des éléments de confort minimaux ou de locaux insalubres ou seulement trop exigus. Par ailleurs, à l'autre bout du spectre des situations de mal-logement, il existe des conditions de logements qui, bien que satisfaisant à toutes les normes d'habitabilité, pâtissent d'un environnement dégradé (exposé au bruit, par exemple) ou qui présentent des inconvénients majeurs comme une localisation dans un secteur enclavé ou stigmatisé (stigmatisant) ou comme celui de générer des contraintes et des coûts qui bien qu'acceptables temporairement, finissent par fragiliser les occupants (taux d'effort important, éloignement dû à une périurbanisation lointaine, système de co-location, accession à la propriété « contrainte » et avec un taux d'effort élevé faute d'une offre locative disponible, inadaptation à la mobilité réduite et au handicap, etc.)⁵.

Si tous les phénomènes de précarité qui viennent d'être mentionnés ne sont pas nouveaux, il devient de plus en plus évident que l'échelle à laquelle ils se développent pose des problèmes inédits. Ce serait, en fait, le « centre de gravité » de la précarité qui aurait été déplacé. En plus de la grande marginalité, dont les effectifs progressent peu (même si 100 000 personnes reste un chiffre considérable), ceux que l'on peut englober dans la catégorie des précaires sont tous les individus vivant de minima sociaux (5% de la population vivant en France métropolitaine sont allocataires du RSA, de l'allocation de parent isolé, du minimum vieillesse ...) mais aussi tous les salariés pauvres (SMICards à temps partiels et autres intérimaires) mais aussi les représentants des classes moyennes inférieures ainsi que les jeunes salariés qui, étant non éligibles aux aides sociales, subissent de plein fouet les différentes dérégulations des marchés (de l'immobilier, de l'emploi, mais aussi des biens et des services...). C'est à ce titre que ceux qui « font » la ville doivent se sentir interpellés, parce que ces phénomènes qui pouvaient apparaître encore récemment comme marginaux, questionnent aujourd'hui la pertinence de leurs pratiques professionnelles et le sens des projets qu'ils développent.

2. Les enjeux de la fabrique de « la ville solidaire et incluante ».

Puisque le diagnostic sur la fragilisation de notre société est connu et que les effets de la montée des précarités sont partagés par les acteurs du logement et de l'aménagement, il apparaît impératif de comprendre pourquoi l'on ne semble pas pouvoir agir en

⁵ Pour compléter ce développement l'on pourra se reporter à l'état des lieux détaillé et chiffré que publie chaque année la Fondation abbé-Pierre dans son rapport sur l'état du mal-logement en France.

conséquence : c'est-à-dire produire, rénover ou réaménager des espaces urbains qui soient en adéquation avec les besoins et les ressources des ménages d'aujourd'hui (avec leurs difficultés, leurs aspirations et leur pouvoir d'achat réel...).

Les témoignages recueillis auprès des professionnels de la Ville et de l'aménagement semblent toujours converger vers deux positions :

1) les contraintes économiques sont trop fortes pour davantage d'ouverture vers les catégories modestes ;

2) les modalités de production actuelles (système financier, normes, réglementation, structuration et logiques du système d'acteurs, technologie de la construction, modes en matière de projets urbain...) constituent un véritable carcan qui ne donne que très peu de marges de manœuvre pour rendre la ville plus solidaire et les projets plus accueillant pour les ménages en mal de logement...

Les représentants du secteur HLM comme les acteurs en charge des structures d'hébergement mais aussi du logement accompagné œuvrent depuis plusieurs années dans le sens d'une adaptation de leurs produits et des prestations qui y sont associées afin de mieux répondre à la demande sociale. Il apparaît aujourd'hui que de nombreuses formules qui se voulaient expérimentales deviennent aujourd'hui l'un des pôles importants de la stratégie des organismes ou des associations en charge de les développer et de les gérer.

Qu'il s'agisse de produire du logement très social, des formules adaptées au handicap ou au vieillissement ou qu'il s'agisse de développer des services intégrés au logement (accompagnement social, projet d'insertion/intégration, actions collectives, formules intergénérationnelles...), les besoins ne cessent d'augmenter et, de ce fait, réclament des dispositifs adaptés pour pouvoir apporter des réponses à la hauteur des enjeux. A ce titre, le tiers secteur du logement comme le secteur social traditionnel apparaissent des partenaires incontournables pour mener à bien toute politique urbaine qui se propose de « coller aux besoins » qui s'expriment sur les territoires.

Cependant, les modalités de production de la ville (qu'il s'agisse des infrastructures, des équipements ou du logement) connaît des rigidités et des modes opératoires qui limitent la nécessaire mise en adéquation des produits avec les besoins.

L'enjeu est de taille : pour être en phase avec l'évolution de la société et pour favoriser la diversité sociale et le logement des ménages défavorisés dans les opérations d'aménagement, il s'agit de revisiter à la fois la conception urbaine et la logique économique des projets urbains afin de leur conférer une réelle valeur ajoutée sociale.

De nombreuses expérimentations (dont celles de Rennes et de Nantes qui ont été présentées au groupe de travail n°4) tendent à prouver que cela peut être possible (production à coûts maîtrisés, habitat coopératif, contractualisation entre concepteurs et promoteurs, généralisation de la contractualisation avec intégration de secteurs de mixité sociale...). Il resterait à les « faire sortir du laboratoire » afin de les amener à infléchir la logique qui domine actuellement dans les projets urbains.

3ème partie : l'aménageur, maître d'œuvre et garant du concept de « ville incluante »

S'interroger sur la place accordée aux précaires dans la ville revient à s'interroger sur la responsabilité et sur les leviers d'action mobilisables chez les acteurs de la ville et, plus particulièrement, chez des aménageurs et leurs « partenaires ». Trois registres de réflexion sont ressortis des échanges du groupe de travail :

- L'impact des modes de production et des processus d'urbanisation de la ville sur la spatialisation de la précarité et sur les conditions de vie des précaires ;
- Le niveau / registre de la responsabilité sociale des aménageurs face à l'enjeu de la précarité dans la ville ;
- L'adaptation des modes de faire des aménageurs aux enjeux de la précarité.

1. L'impact de la fabrique de la ville sur la spatialisation de la précarité et les conditions de vie des précaires

Avant de s'interroger sur les réponses futures que pourraient apporter les opérateurs de la ville au problème de la précarité, il convient de revenir sur l'impact constaté des opérations « ordinaires » d'aménagement. Les échanges ont, à cet égard, plutôt eu tendance à souligner que les opérations visent à rendre attractif un site⁶, avec une double conséquence pour les ménages précaires :

- d'une part, l'intervention urbaine tend à valoriser le territoire (développement d'équipements, traitement des voiries, amélioration / renouvellement du bâti, etc.), générant de fait une hausse des prix de marché – foncier comme immobilier. Le territoire d'intervention revalorisé, sauf anticipation, devient ainsi moins accessible aux ménages précaires, avec pour risque de renforcer les phénomènes de spatialisation / ségrégation ;
- d'autre part, l'intervention en milieu occupé nécessite le recours à des instruments (expropriation, rachat, relogement dans le parc HLM...) qui peuvent directement précariser les ménages (changement de statut de propriétaire à locataire par exemple).

Sans une réflexion forte en amont, l'intervention urbaine précarise⁷. Or, si l'on se place dans une posture militante visant à lutter contre la précarité, cet « effet pervers » de l'aménagement reste rarement pris en compte. Dès lors, en parallèle de l'affirmation progressive la terminologie de « l'empreinte écologique », il apparaît nécessaire de dévoiler plus ostensiblement et d'approfondir l'analyse autour de « l'empreinte sociale » des opérations urbaines. Si l'on se réfère au paradigme du développement durable, il s'agirait donc « d'inventer » son volet social chez l'aménageur⁸.

Cette appréhension plus globalisante des effets de l'aménagement, par-delà les objectifs spécifiques poursuivis dans le cadre de chaque opération, appelle en contre-point à réfléchir aux inductions positives susceptibles d'être produites par la fabrique de la ville pour lutter

⁶ Notamment dans le cas d'intervention en milieu urbain constitué, au titre de la rénovation urbaine ou du « renouvellement de la ville sur la ville », spectre d'intervention croissant pour les aménageurs.

⁷ Voir à ce sujet *Mais où va la ville populaire*, entretien de Patrick Braouezec avec Jean Viard, Editions Broché.

⁸ Lors de la séance, le représentant du PUCA a fait preuve de son intérêt pour intégrer d'éventuels thèmes de recherche se rapportant à cet enjeu pour les années 2013-2014.

contre la précarité (cf. la référence fréquente, dans l'écologie politique, aux « emplois verts » induits par une meilleure prise en compte de l'enjeu de l'environnement. Dans certains territoires (aussi divers par exemple que l'agglomération de Montpellier ou l'île de la Réunion), la construction peut être ainsi vue comme un moteur du développement local, de la même manière qu'un abaissement des coûts du logement provoque mécaniquement une hausse des ressources disponibles chez les ménages pour consommer et nourrir l'économie du territoire.

2. Le niveau / registre de la responsabilité sociale des aménageurs face à l'enjeu de la précarité dans la ville

Il va sans dire que les aménageurs ne constituent qu'une partie des « acteurs de la ville ». Dès lors, il convient de préciser ce qu'est susceptible de recouvrir la « responsabilité sociale des aménageurs » ainsi que les registres selon lesquels cette responsabilité pourrait être amenée à s'exprimer.

Le groupe de travail a tout d'abord fait ressortir que l'intervention des aménageurs touche majoritairement le « flux » de l'offre urbaine – logements, équipements, espaces publics, etc. – plus que le « stock ». Or, ce flux, c'est-à-dire la production à proprement parler d'une offre urbaine nouvelle, ne constitue qu'une part minoritaire par rapport à l'offre existante. A titre d'exemple, nous noterons que l'offre de résidences principales a augmenté de 3 millions de logements entre 1999 et 2008, pour un parc total de résidences principales d'environ 27M de logements. De plus, sur l'ensemble de ce flux / de cette production urbaine, la part impliquant des aménageurs s'avère elle aussi minoritaire (de l'ordre de 15% des opérations d'une année), en particulier dans les territoires péri-urbains ou moins structurés que des agglomérations telles que Rennes, Lille, Montpellier, Lyon ou Nantes... La responsabilité sociale des aménageurs doit donc être positionnée à l'aune de cette première réalité, quantitative : il existe toute une partie du phénomène sur laquelle les aménageurs n'ont pas prise aujourd'hui.

Par-delà la perspective d'un renforcement de l'aménagement public, le poids réel de l'action des aménageurs dans la fabrique de la ville conditionne leur positionnement. Il apparaît en effet inapproprié de prétendre assumer une responsabilité exclusive au regard de l'ampleur du phénomène de précarisation qui traverse la société. Les échanges tenus au cours de la séance de travail ont donc mis en lumière divers registres possibles de mise en œuvre de cette « responsabilité sociale » :

- **Un travail local de maillage des intervenants** – des élus aux opérateurs spécialisés dans le social et l'insertion voire aux bénéficiaires potentiels – qui passe notamment par une démarche d'information, d'argumentation et de coordination autour des projets d'aménagement ;
- **Un travail d'exemplarité.** Quantitativement, à travers une prise en compte de l'enjeu de la précarité par-delà le poids relatif joué par les aménageurs dans la production de la ville ; qualitativement, par la prise en compte des besoins dans leur diversité (économique, social, mais aussi à travers les produits de logement, le traitement des espaces publics, la programmation d'équipements...) dans la continuité du slogan qui est apparu dans les débats du groupe, de « faire la SRU dans la SRU ».

3. L'adaptation des modes de faire des aménageurs aux enjeux de la précarité

Pour mettre en œuvre cette « responsabilité sociale », les aménageurs disposent d'atouts reconnus tels que la capacité à produire du foncier, à organiser des montages financiers complexes, à gérer les temporalités d'une opération... Par son intervention, l'aménageur peut à la fois travailler sur l'accessibilité à la ville (cf. travail sur les prix fonciers et immobiliers) mais aussi la place, le rôle et la visibilité accordée aux ménages précaires (agencement des espaces et éléments de programmation, concertation).

Pour autant, la prise en compte de la précarité dans la fabrique de la ville n'est pas sans interpellier également les pratiques des aménageurs. En effet, comme on a pu le noter plus haut, le caractère protéiforme et par essence non stabilisé de la notion de précarité, signifie, pour les aménageurs, d'être en mesure d'intégrer la complexité de ce que recouvre le terme générique de précarité. Les obstacles pour atteindre cet objectif sont doubles. Ils se rapportent à :

- D'une part, la question des échelles, entre habitudes d'intervention avec un dénominateur minimal de 50 à 60 logements et la « granulométrie » des besoins sociaux (pour reprendre une expression utilisée à plusieurs reprises lors des séances de travail du groupe) ;
- D'autre part, la question des procédures qui régissent l'activité des aménageurs mais aussi la question des normes – de construction voire des habitudes de travail – qui freinent la production de réponses adaptées.

Le rôle que peut jouer l'aménageur, en partenariat avec les concepteurs (urbanistes, paysagistes et architectes), pour produire une « ville incluante » (donc solidaire et durable), dans un contexte économiquement viable est de deux ordres :

- informer et interpeler les décideurs (élus, financeurs, maîtrise d'ouvrage, grand public/clients) sur des solutions (conceptions urbaines, formes architecturales, ...) qui permettraient de répondre simultanément à des contraintes économiques fortes et à des besoins sociaux spécifiques (notamment en ce qui concerne les modes de vie mais aussi le « vivre ensemble »). A cet égard, ils pourraient être les porteurs et les défenseurs d'une notion équivalente à l'« empreinte écologique » utilisée pour la production des bâtiments : l'« empreinte solidaire ». Cette empreinte solidaire serait évaluée au travers de la capacité d'un programme à proposer des prix abordables, une certaine mixité sociale, des services et un accompagnement pour résoudre certaines difficultés et une certaine propension à « inclure » les ménages à la conception et à la gestion du quartier (au travers des espaces publics, des liaisons avec les quartiers voisins et des dispositifs de participation citoyenne...).
- proposer et animer un changement de paradigme qui consisterait à produire la ville en fonction des habitants (existants et futurs) et non pas rechercher les habitants qui correspondent aux caractéristiques de la ville produite (au risque de contraindre la plupart des résidents à vivre dans des lieux et dans des conditions qui leur conviennent pas).

conclusion

Pour conclure (provisoirement ?) cet état des réflexions sur ce qu'implique la problématique « Précarité et aménagement ». Trois dimensions ressortent nettement :

- Tout d'abord, prendre en compte la précarité nécessite une approche adaptée à la complexité de la réalité sociale et à son expression dans le tissu urbain, par-delà les réponses, aussi nécessaires soient-elles, en termes de logement social « classique » ou de respect de l'article 55 de la loi SRU par exemple ;
- Ensuite, et par conséquent, l'intégration de cet enjeu à la fabrique de la ville appelle à élaborer un concept tel que celui de « l'empreinte sociale et solidaire », consistant à envisager l'impact social de l'aménagement d'un territoire ;
- Enfin, la prise en compte de cette réalité sociale complexe révèle le besoin d'une évolution du rôle confié aux aménageurs dans la production urbaine mais aussi d'un enrichissement de leurs partenariats et de leurs pratiques (voire du métier d'aménageur).

Ainsi, c'est en approfondissant ces trois dimensions – la connaissance des besoins, la maîtrise des effets, et la recherche de manières de faire pertinentes et efficaces – qu'il apparaît possible de faire en sorte qu'à terme, la « ville incluante » devienne un élément constitutif et reconnu de la ville durable.